**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**LE PRÉSIDENT DE LA VI^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ**

**A R R ÊT**

n^o^ 261.248 du 30 octobre 2024

A. 242.369/VI-23.066

En cause : 1. **E.J.**,
2. **P.J.**,
ayant élu domicile chez
M^e^ Luc BIHAIN, avocat,
square des conduites d'eau 7-8
4020 Liège,

contre :

**l'État belge**, représenté par le ministre des Classes Moyennes, des Indépendants, des PME et de l'Agriculture, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique,
ayant élu domicile chez
M^es^ Margaux KERKHOFS, Caroline JORET, Sacha HANCART et Clémence LECOMTE, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 5 juillet 2024, les parties requérantes demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'article 49 de l'Arrêté royal du 18 avril 2024 "relatif à la lutte contre la rhinotrachéite infectieuse bovine", en ce qu'il abroge l'Arrêté royal du 6 février 2023 et par extension, des articles 6, 4°, 27 et 35, § 2, 1°, point c de l'Arrêté royal du 18 avril 2024 en ce qu'ils avancent la date d'abattage des bovins infectés par la rhinotrachéite infectieuse bovine entre le 1^er^ novembre 2020 et le 30 avril 2024, de la date correspondant au 4^ème^ anniversaire de la perte du statut indemne, au 31 octobre 2024 » et, d'autre part, l'annulation de cet acte.

*II. Procédure*

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6°, et 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Philippe Nicodème, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 24 septembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 octobre 2024 et le rapport a été notifié aux parties.

M. David De Roy, président de chambre, a exposé son rapport.

M[e] Luc Bihain, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M[e] Clémence Lecomte, avocate, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Philippe Nicodème, auditeur adjoint au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

*III. Exposé des faits*

Sous le titre « II. Exposé des faits » de son rapport, Monsieur l'auditeur adjoint expose comme il suit les faits utiles à l'examen de la demande de suspension. C'est relation n'a pas été contestée et n'apparaît pas devoir être complétée à la suite de l'audience.

« La rhinotrachéite infectieuse bovine (en abrégé "IBR") est une maladie virale induite par l'herpèsvirus bovin 1 (BoHV-1) qui agit essentiellement sur les voies respiratoires de l'animal et son appareil reproducteur. Elle est hautement contagieuse mais n'est pas transmissible à l'être humain.

Un animal infecté n'est plus contagieux au terme d'une semaine en moyenne. Il reste toutefois positif à vie aux tests de dépistage et est identifié comme "bovin gE+". Dès qu'il subit un stress (vêlage, changement de lot, transport, *etc.*), il y a réactivation de la production du virus.

Le virus est présenté comme ayant un impact considérable sur la production agricole, notamment sur la production laitière qui peut chuter considérablement.

Le gain économique pour le cheptel belge dû au statut "indemne" est estimé entre 10 et 20 millions d'euros par an.

Avant d'exposer le contexte factuel (II.2.) à l'appui du présent recours, il y a lieu de préciser le contexte normatif européen (II.1.1.) et fédéral (II.1.2.).

II.1. – Contexte normatif

II.1.1. – Droit européen

Le Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale ("législation sur la santé animale") (en abrégé "Règlement n° 2016/429") part du constat que "les maladies animales transmissibles et les mesures nécessaires à la lutte contre celles-ci peuvent avoir des incidences désastreuses pour les animaux pris individuellement, les populations animales, les détenteurs d'animaux et l'économie".

Le Règlement n° 2016/429 s'appuie sur la communication de la Commission européenne du 19 septembre 2007 relative à une nouvelle stratégie de santé animale pour l'Union européenne (2007-2013) placée sous la devise "Mieux vaut prévenir que guérir" qui vise à promouvoir la santé animale en donnant une plus grande importance aux mesures préventives, à la surveillance des maladies, à la lutte contre celles-ci et à la recherche, afin de réduire l'incidence des maladies animales et de limiter autant que possible les effets de l'apparition de foyers .

Le Règlement n° 2016/429 vise ainsi à consolider le cadre juridique pour une politique commune de l'Union européenne en matière de santé animale "au moyen d'un cadre réglementaire unique, simplifié et souple".

Il entend s'appliquer notamment " […] aux maladies répertoriées qui concernent certains États membres et pour lesquelles des mesures sont nécessaires afin d'empêcher leur propagation à des parties de l'Union qui sont officiellement indemnes de ces maladies ou qui disposent de programmes d'éradication de ces maladies répertoriées, qui pourraient comprendre des maladies telles que la rhinotrachéite infectieuse bovine".

Le Règlement n° 2016/429 considère qu'un "État membre devrait avoir la possibilité de déclarer l'ensemble de son territoire, des zones ou compartiments de celui-ci, indemnes d'une ou de plusieurs maladies répertoriées soumises aux règles concernant les programmes d'éradication obligatoires ou optionnels, afin de se prémunir contre l'introduction de ces maladies répertoriées à partir d'autres parties de l'Union ou de pays tiers ou territoires. À cet effet, il convient de mettre en place une procédure claire et harmonisée, comportant notamment les critères nécessaires à l'obtention du statut 'indemne de maladie' ".

Le Règlement délégué (UE) 2020/689 de la Commission du 17 décembre 2019 complète le Règlement n° 2016/429 en ce qui concerne les règles applicables à la surveillance, aux programmes d'éradication et au statut "indemne" de certaines maladies répertoriées et émergentes et est applicable depuis le 21 avril 2021.

II.1.2. – Droit belge

La loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux (en abrégé "loi du 24 mars 1987") fixe le cadre général de lutte contre les maladies des animaux en Belgique.

La partie adverse lutte contre l'IBR depuis 2007. Le programme de contrôle, d'abord volontaire, est devenu obligatoire pour tous les éleveurs de bétail en 2012. En 2014, la partie adverse a obtenu de la Commission européenne le statut de "programme officiellement approuvé" pour son programme de lutte contre l'IBR. Cela signifie que la partie adverse peut demander des garanties supplémentaires concernant l'IBR pour les bovins provenant d'autres États membres ou de régions ayant un statut inférieur.

L'objectif ultime du programme de lutte est d'éradiquer complètement l'IBR. Une fois que la partie adverse aura atteint le statut de pays indemne, elle ne devra plus fournir de garanties supplémentaires pour échanger des animaux au sein de l'Union européenne avec d'autres États membres ou régions qui ont également le statut de pays indemne.

C'est dans ce cadre et en exécution de la loi du 24 mars 1987 que la partie adverse a adopté l'arrêté royal du 6 février 2023 relatif à la lutte contre la rhinotrachéite infectieuse bovine (en abrégé "arrêté royal du 6 février 2023").

La partie adverse a toutefois constaté dans le courant de l'année 2023 une nette augmentation du nombre de contaminations des bovins. Compte tenu des objectifs de la Belgique de pouvoir éradiquer ce virus d'ici septembre 2026, la partie adverse a envisagé de renforcer la lutte contre l'IBR.

Un projet de nouvel arrêté royal a dès lors été discuté lors de plusieurs réunions du groupe de travail technique IBR du Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux dans le courant de l'année 2023. Ce groupe de travail technique se composait de représentants de l'autorité fédérale, des organisations agricoles, des associations agréées, du Laboratoire national de référence, des organisations de vétérinaires, de l'Ordre des vétérinaires, des marchands de bétail, du secteur de la viande de veau et des facultés de médecine vétérinaire.

Le 23 novembre 2023, le Fonds budgétaire précité a rendu un avis favorable sur le projet d'arrêté royal.

Le 23 janvier 2024, l'Inspecteur général des Finances a rendu un avis favorable sur ledit projet.

Le 7 février 2024, une analyse d'impact intégrée du projet d'arrêté royal a été réalisée. Il en ressort que :

> "[…]
>
> Le présent projet d'arrêté royal impose donc des mesures supplémentaires en vue d'acquérir ce statut indemne dans le délai imparti.
>
> […]
>
> Au niveau de l'exploitation, l'éradication du virus IBR permettra d'améliorer l'état de santé des bovins, ce qui les rendra moins vulnérables aux infections secondaires. Moins de maladies chez les animaux signifie un meilleur rendement pour l'exploitation grâce à une productivité accrue et à une utilisation réduite des antibiotiques.
>
> Toutefois, le virus étant toujours en circulation, il sera très important de maintenir de bonnes mesures de biosécurité, notamment une quarantaine stricte après l'achat de nouveaux animaux. Une réintroduction du virus dans une exploitation naïve peut entraîner de lourdes pertes.
>
> En outre, l'élimination obligatoire des animaux gE-positifs dans des délais fixes peut avoir un impact financier important sur certaines exploitations.
>
> Ces deux derniers paragraphes montrent qu'il peut encore y avoir un impact économique négatif temporaire au niveau de l'exploitation. Mais si, conformément à l'AHL, le statut libre doit être atteint en 2027, ces mesures nécessaires doivent être prises".

Le 29 février 2024, la secrétaire d'État au Budget et à la Protection des consommateurs a marqué son accord sur le projet de texte tout en précisant qu'il doit rester dans les limites des crédits disponibles.

Le 26 mars 2024, la demande d'avis introduite à la section de législation du Conseil d'État sur le projet d'arrêté royal a été rayée du rôle, conformément à l'article 84, § 5, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Le nouvel arrêté royal relatif à la lutte contre la rhinotrachéite infectieuse bovine a été adopté le 18 avril 2024 (en abrégé "arrêté royal du 18 avril 2024") et a été publié au Moniteur belge du 6 mai 2024.

Le présent recours porte sur certaines de ses dispositions.

II.2. – Contexte factuel

Les parties requérantes gèrent une ferme qui assure une production laitière continue (élevage d'Holstein, transformation à la ferme et vente à la ferme de glaces et yaourts) ainsi qu'une production de viande (élevage de Salers Bio, élevage de "Blanc Bleu Belge" et élevage de porc Bio pour Porc Qualité Ardenne (P.Q.A.)).

En janvier 2021, leur bétail a été contaminé par l'IBR. Entre mars 2021 et avril 2024, 136 bovins ont dû être abattus pour cette raison.

Le 22 mai 2024, l'Association Régionale de Santé et d'Identification Animales a écrit aux parties requérantes pour les informer de l'entrée en vigueur le 16 mai 2024 de l'arrêté royal du 18 avril 2024. Il est ainsi précisé que :

" L'entrée en vigueur de ce nouveau AR aura 2 impacts majeurs sur les troupeaux infectés récemment par l'IBR, comme le vôtre :
1. La date d'échéance pour l'élimination des bovins infectés par l'IBR (bovins gE+) est avancée au 31/10/2024 au lieu de la date correspondant au 4ième anniversaire de la perte du statut indemne.
2. Des indemnités proportionnelles au nombre de bovins infectés ayant dû ou devant être réformés prématurément, ont été prévues".

Au sein de l'entreprise des parties requérantes, 76 bovins sont infectés à l'IBR.

Il résulte de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 18 avril 2024 qu'au lieu de devoir abattre les 76 bovins d'ici le 24 mars 2025 comme initialement fixé par l'arrêté royal du 6 février 2023, les parties requérantes doivent y procéder pour le 31 octobre 2024.

En réponse à une demande des parties requérantes, la partie adverse leur a cependant octroyé une dérogation pour l'abattage des bovins jusqu'au 31 décembre 2024 ».

*IV. Urgence*

*IV.1. Thèses des parties*

*A. Requête*

Les parties requérantes considèrent que l'affaire est manifestement trop urgente pour être uniquement traitée dans le cadre d'un recours en annulation.

Elles avancent que le délai fixé pour l'abattage de ses 76 bovins contaminés est fixé au 31 octobre 2024 ; que passé cette date – et avant qu'un arrêt sur le recours en annulation n'ait été obtenu – les bovins seront rapidement abattus de sorte qu'elles seront préjudiciées de manière irréversible ; qu'en effet, l'article 27 de l'arrêté royal du 18 avril 2024 relatif à la lutte contre la rhinotrachéite infectieuse bovine prévoit que l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (en abrégé « AFSCA ») envoie une mise en demeure à partir de laquelle elles disposeraient d'un délai de 60 jours pour se conformer à la réglementation, sous peine de se voir délivrer un ordre d'abattage à exécuter sous trentaine.

Les parties requérantes écrivent que l'atteinte qu'elles allèguent revêt une certaine gravité et que cet inconvénient leur est totalement personnel.

Elles soutiennent qu'elles subissent un préjudice en ce que la nouvelle réglementation ébranle fortement et de manière inopinée l'organisation et les stratégies mises en place au sein de leur entreprise.

Elles ajoutent subir un préjudice financier qui affecterait de manière substantielle leurs activités. Elles précisent qu'il se chiffre à tout le moins à 171.760 €, étant entendu qu'il pourrait s'accentuer si la suspension de l'exécution de l'acte attaqué n'est pas accordée car elles perdront alors le droit à la faible indemnisation prévue par l'article 46 de l'arrêté royal du 18 avril 2024 précité.

Elles concluent que la procédure en suspension s'impose pour préserver leurs droits.

*B. Note d'observations*

La partie adverse indique que les motifs invoqués par les parties requérantes ne démontrent pas que la condition de l'urgence requise par l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'État serait rencontrée.

Elle écrit que les parties requérantes se contentent de formulations très générales afin d'étayer les conditions de l'urgence. Elle est d'avis que le montant de la perte alléguée ne permet pas d'appréhender leur situation matérielle et financière de manière globale et ainsi d'apprécier l'impact de la perte alléguée sur celle-ci.

Elle ajoute que les parties requérantes ne produisent aucune pièce justificative et adéquate démontrant que le préjudicie financier allégué aurait un tel impact qu'à défaut d'un arrêt du Conseil d'État à bref délai, elles se retrouveraient en

faillite ou à tout le moins dans une situation matérielle catastrophique.

Elle s'autorise de l'arrêt n° 256.530 du 15 mai 2023 et de l'arrêt n° 240.341 du 30 décembre 2017 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.256.530 et ECLI:BE:RVSCE:2017:ARR.240.341).

La partie adverse souligne que le raisonnement des parties requérantes fondé sur l'application de l'article 27 de l'arrêté royal du 18 avril 2024 ne convainc pas ; qu'il n'est pas contesté que passé le 31 octobre 2024, les parties requérantes seraient mises en demeure par l'AFSCA d'abattre leurs bovins à leurs frais et sans indemnisation ; que si les parties requérantes ne respectent pas le délai légal, elles sont à l'origine de leur préjudice économique.

La partie adverse avance qu'en toute hypothèse, les 76 bovins concernés auraient dû être abattus conformément à l'article 9, § 3, de l'arrêté royal du 6 février 2023 le 24 mars 2025 au plus tard ; qu'en conséquence, le préjudice financier aurait été subi dans tous les cas.

*IV.2. Appréciation du Conseil d'État*

En vertu de l'article 17, § 1er, alinéa 2, 1°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'un acte peut être ordonnée à tout moment s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation.

L'urgence requise en vertu de cette disposition suppose qu'il y ait une crainte sérieuse d'un dommage grave, voire irréparable, que subirait le requérant s'il devait attendre l'issue de la procédure en annulation. Cette crainte doit porter sur une atteinte aux intérêts dont le requérant se prévaut. Il faut, en outre, que le requérant ait fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État afin de prévenir utilement le dommage qu'il craint.

La condition d'urgence ainsi imposée ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit, dans sa requête, que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond. Les inconvénients allégués doivent, par ailleurs, être ceux qui résultent de l'exécution immédiate de l'acte attaqué.

L'article 8, alinéa 1er, 4°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État dispose, par ailleurs, que la demande de suspension contient « un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence

de la suspension […] demandée [...] ».

Il s'en déduit que la charge de la preuve de l'urgence incombe au requérant et que cette preuve doit être apportée dans ou avec la demande de suspension.

En l'espèce, les requérants font valoir des inconvénients de deux ordres, les uns étant liés au désordre organisationnel et à l'ébranlement des stratégies mises en place, les autres étant d'ordre financier.

Les inconvénients d'ordre organisationnel sont invoqués sans être concrètement étayés dans la requête. Les requérants ne démontrent pas spécifiquement et en pratique ce que les articles attaqués de l'arrêté royal du 18 avril 2024 entraînent comme désordre organisationnel au point de satisfaire la condition de l'urgence telle qu'appliquée par le Conseil d'État. Ils ne spécifient pas ce désordre et ne le contextualisent pas au regard de l'ensemble de leurs différentes activités et de leur structure. Ils ne précisent pas davantage ce qui les autorise à alléguer un tel désordre organisationnel et les conséquences sur la structure de leur exploitation, malgré le délai supplémentaire de deux mois octroyé par la partie adverse le 30 juillet 2024. Ils n'avancent pas d'éléments concrets qui démontreraient que ce désordre organisationnel ou que l'ébranlement de leurs stratégies seraient renforcés par l'adoption des articles attaqués de l'arrêté royal du 18 avril 2024, en comparaison avec les mesures qui auraient été prises au sein de leur entreprise sous l'empire de l'arrêté royal précédent du 6 février 2023.

À propos d'un inconvénient d'ordre financier, il doit être rappelé qu'il est, en principe, réparable dès lors qu'il peut être compensé par l'octroi de dommages et intérêts ou d'une indemnité réparatrice en cas d'annulation de l'acte attaqué. Il n'en va autrement que si le requérant établit concrètement que cette atteinte est elle-même à l'origine de conséquences irréversibles ou difficilement réversibles sur sa santé financière au point, notamment, de ne plus lui permettre de faire face à ses obligations à très brefs délais. Le requérant doit donc démontrer que le péril engendré par l'acte attaqué est de nature à le placer dans une situation économique particulièrement difficile avec un risque de ne plus être en mesure de poursuivre son activité en raison de l'exécution de cet acte. À cet effet, il doit non seulement brosser un tableau suffisamment représentatif de sa situation matérielle, mais également soutenir son argumentation par des pièces justificatives adéquates.

Lorsqu'un requérant exerce plusieurs types d'activités, l'appréciation du préjudice économique et financier vanté requiert la démonstration, sur la base d'éléments concrets, que l'atteinte portée à l'une de ses activités est de nature à mettre en péril son entreprise malgré le maintien de ses autres activités.

Dans leur requête, les requérants invoquent un inconvénient financier qu'ils chiffrent à 171.160 euros de perte financière sur la production de lait et de viande générée par les bovins qui devront être abattus. Outre que la gravité de ce préjudice ne peut être évaluée à défaut d'une vue globale de la situation financière, les requérants n'entreprennent pas de démontrer en quoi ce préjudice causé par l'abattage affecterait la viabilité de leur exploitation et compromettrait la poursuite de leurs autres activités.

Dans ces circonstances, force est de constater que les requérants ne satisfont pas à l'exigence de démonstration de l'urgence imposée en vertu de l'article 17, § 1er, alinéa 2, 1°, des lois sur le Conseil d'État, précitées. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie, et ce sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur d'autres motifs éventuels de rejet.

**PAR CES MOTIFS,**
**LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

**Article 1er**.

La demande de suspension est rejetée.

**Article 2**.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 30 octobre 2024, par la VIe chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

David De Roy, président de chambre,
Vincent Durieux, greffier.

Le Greffier, Le Président,

Vincent Durieux David De Roy